

Bijlage 1 Selectie en aanpak geprioriteerde knelpunten

1. Toegankelijke en Begrijpelijke Overheid

Samenvatting geselecteerde knelpunten toegankelijke overheid

Met de groeiende complexiteit van onze overheidssystemen neemt ook het aantal mensen toe dat vastloopt in een doolhof van wet- en regelgeving. Wie niet past, loopt vast. In die gevallen ervaren mensen onvoldoende maatwerk en oplossingsgerichtheid van de overheid. Ook blijkt het erg ingewikkeld om fouten te corrigeren (in het bijzonder wanneer er sprake is van geautomatiseerde besluitvorming). Verder ervaren mensen problemen bij het verkrijgen van toegang tot overheidsvoorzieningen door te strikte omschrijvingen, te korte aanvraagtermijnen of een te strikte toepassing van de regels. En het komt regelmatig voor dat burgers niet weten waar zij terecht kunnen in geval van problemen. Vaak komen mensen pas in aanmerking voor hulp en ondersteuning wanneer zij voldoen aan bepaalde voorwaarden, terwijl zij juist om hulp vragen omdat zij niet voldoen aan de voorwaarden. En in geval van ingrijpende levensgebeurtenissen staat de burger bij de betrokken overheidsorganisaties nog onvoldoende centraal.

➤ **Onderzoek naar knelpunten en oplossingen voor het door burgers ervaren gebrek aan maatwerk**

Een gebrek aan maatwerk bij complexe problemen, multi-problematiek of digitalisering, ervaren burgers als één van de belangrijkste knelpunten in de overheidsdienstverlening. Dat blijkt uit literatuuronderzoek, ruim 30 interviews met burgerbelangenorganisaties en uit twee werkconferenties met een brede vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties.

In opdracht van de ministeries van BZK, SZW, JenV en VWS is vervolgens een verkenning uitgevoerd naar de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Voor deze verkenning zijn in totaal 60 interviews met ervaringsdeskundigen, experts, sociaal werkers en andere publieke professionals bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties afgenomen. De geïnventariseerde oplossingsrichtingen zijn in twee reflectiesessies besproken met juristen van de betrokken departementen en door hen van advies voorzien. Het eindrapport van deze verkenning is in februari opgeleverd en wordt voor de zomer aan de Kamer verstuurd.

De ministeries van BZK, SZW, JenV en VWS zijn gestart met de implementatie in de verkenning opgenomen aanbevelingen. Om de voorgestelde oplossingsrichtingen in de praktijk te brengen starten dit najaar in 10 gemeenten experimenten (in samenwerking met de betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties). Tijdens deze experimenten wordt nagegaan of de oplossingsrichtingen uit de verkenning de geïnventariseerde knelpunten succesvol adresseren.

In opdracht van het ministerie van BZK loopt daarnaast ook een onderzoek naar de mogelijkheden om burgers, die vastlopen in de digitale overheid, beter te kunnen helpen. Net als in de hierboven beschreven verkenning wordt daarbij samengewerkt met ervaringsdeskundigen, experts, gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Dit onderzoek moet resulteren in een handreiking en toolkit, die ambtenaren beter in staat stellen om maatwerk te leveren aan burgers die vastlopen door de digitalisering van de overheidsdienstverlening. De handreiking en toolkit worden in samenwerking met gemeenten en uitvoeringsorganisaties in de praktijk getoetst.

➤ **Onderzoek naar knelpunten en mogelijke verbeteringen bij 10 levensgebeurtenissen**

In samenwerking met het interdepartementale programma "Mens Centraal" worden in 2019 voor 10 ingrijpende levensgebeurtenissen klantreizen uitgevoerd.¹ Een klantreis is de reis die een persoon langs overheidsorganisaties aflegt, nadat hij een bepaalde levensgebeurtenis heeft meegemaakt. Samen met burgers, relevante maatschappelijke organisaties, betrokken overheidsorganisaties en andere stakeholders worden de knelpunten en kansen per

¹ Kamerstukken II, 2018-2019, 26643 nr. 583

levensgebeurtenis benoemd en gevisualiseerd. Ook wordt geëxperimenteerd met nieuwe manieren van het aanbieden van informatie en diensten rond een levensgebeurtenis. Tijdens de uitvoering van de 10 klantreizen wordt nagegaan of de door burgers ervaren knelpunten door de geïnventariseerde procesverbeteringen effectief worden geadresseerd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de door de WRR ontwikkelde "doenvermogenstoets". Het gaat dan om:

1. *De mentale belasting*: Welke mentale lasten – zoals het verwerken van informatie, beoordelen van de eigen situatie, in actie komen, deadlines in de gaten houden, bezwaar maken tegen niet correcte besluiten – brengt de regeling mee voor de burger? Kunnen die lasten omlaag? Is het mogelijk voor burgers om routines te ontwikkelen of wordt er voortdurend oplettendheid gevraagd, omdat onderdelen van de regeling regelmatig wijzigen? Vraagt de regeling dat burgers zelf veel in actie komen of wordt er met een default gewerkt?
2. *De vraag of er sprake is van een opeenstapeling van lasten*. Hoe verhoudt de regeling zich tot aanpalende regelingen? Wat is de totale mentale belasting voor burgers die onder de regeling vallen? Is aannemelijk dat er sprake is van samenloop van de regeling met life events, waarvan bekend is dat ze de mentale belastbaarheid van mensen negatief beïnvloeden?
3. *De gevolgen van inertie of fouten*. Wat gebeurt er als iemand niet direct in actie komt en bijvoorbeeld de brief niet openmaakt, het formulier niet invult of opstuurt? Leiden kleine fouten direct tot grote gevolgen of zijn er mogelijkheden van herstel? Kan de burger terugkomen op een beslissing en hoeveel doenvermogen vraagt dit? Is er een hardheidsclausule en hoeveel vraagt die aan doenvermogen?
4. *Hulp en vroegsignalering*: Is voorzien in een toegankelijke frontoffice voor wie er zelf niet uitkomt? Is voorzien in vroegsignalering?

➤ **Nieuwe samenwerkingsvormen en meer ondersteuning**

Zoals nader beschreven in de brief over digitale inclusie en de agenda NL DIGIbeter neemt het ministerie van BZK ook verschillende maatregelen om de toegankelijkheid van de digitale overheid te verbeteren. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan mensen die in een kwetsbare positie verkeren of dreigen te geraken.

Samenvatting knelpunten begrijpelijke overheid

Het is voor veel mensen met enige regelmaat niet duidelijk wat de overheid bedoelt of van hen vraagt. En het is zeker niet alleen de groep laaggeletterden die daar last van heeft. Onbegrijpelijke overheidscommunicatie zorgt voor misverstanden (bijvoorbeeld over de looptijd of hoogte van een uitkering) en voor fouten in de informatie die mensen aanleveren. Door onbegrijpelijke overheidscommunicatie krijgen mensen soms geen toegang tot voorzieningen of lopen financiële ondersteuning mis. Doordat de overheid in haar communicatie met burgers nog onvoldoende gebruik maakt van relevante gedragswetenschappelijke kennis, bereikt zij niet altijd het gedrag dat zij beoogt.

➤ **Direct Duidelijk Campagne**

Naast de inzet van het kabinet om met het programma "Tel mee met Taal" laaggeletterden extra ondersteuning te bieden, is het ministerie van BZK samen met het Netwerk Begrijpelijke Overheid gestart met de campagne Direct Duidelijk. Deze campagne richt zich op het stimuleren en ondersteunen van overheidsorganisaties om de begrijpelijkheid van de contacten tussen overheid en burger te verbeteren. Er is veel belangstelling onder overheidsorganisaties om zich bij de campagne en het direct duidelijk-netwerk aan te sluiten. Door ondertekening van de direct duidelijk deal verbinden zij zich eraan om een direct duidelijk-taalbeleid in te voeren en om de effecten van dat beleid te toetsen. Er worden dit jaar verschillende regio- en netwerkbijeenkomsten georganiseerd om kennis en ervaringen uit te wisselen. Ondersteuning wordt daarnaast ook geboden via de website www.directduidelijk.nl. Deze website bevat concrete tips, checklists, voorbeelden van brieven en andere inspirerende praktijkvoorbeelden. Ook worden overheidsorganisaties ondersteund bij het toetsen van hun teksten op begrijpelijkheid onder bepaalde doelgroepen.

➤ **Handreiking gedragseffecten voor brieven en e-mails**

Er is een handleiding uitgebracht om overheidsorganisaties te stimuleren meer gebruik te maken van gedragsinzichten in brieven en andere communicatie-uitingen. De handleiding "Gedragstechnieken voor brieven en e-mails" bevat handvatten voor het schrijven van brieven en e-mails en voor het vervolgens onderzoeken van de bereikte gedragseffecten.

Uitvoering onderzoek

Om de door burgers ervaren knelpunten op het gebied van de begrijpelijkheid van overheidscommunicatie in kaart te kunnen brengen, start deze zomer een landelijk panelonderzoek. Een representatieve groep van 1000 burgers wordt gevraagd naar hun oordeel over teksten en brieven van de overheid. De effectiviteit van de vervolgens verbeterde teksten en brieven wordt dit najaar onderzocht door de Universiteit Utrecht (UU) en de Hoge School van Arnhem en Nijmegen (HAN). Daarbij wordt gebruik gemaakt van zowel een quick-scan op een 40-tal teksten als een longitudinaal monitoringsonderzoek. Om meetresultaten van verschillende metingen met elkaar te kunnen vergelijken en uitkomsten te kunnen generaliseren, is de representativiteit van de onderzochte uitingen en van de betrokken burgers een belangrijk kwaliteitscriterium in de onderzoeksopzet.

Tijdens de quick-scan wordt de effectiviteit van de teksten op drie manieren vastgesteld (deze methode wordt ook wel triangulatie genoemd):

1. Een gebruikersonderzoek met een subset van maximaal 6 teksten (3 goede en 3 minder goede). Tien burgers uit de doelgroep lezen de teksten hardop, passen ze toe in realistische scenario's en geven vervolgens hun oordeel over de overtuigingskracht van de tekst. Tijdens het werken met de tekst worden hun gedrag, hun commentaar en hun oogbewegingen geregistreerd met video (beeld en geluid) en eyetracking. De geregistreerde sessies worden geanalyseerd op problemen en effecten van tekstelementen. De ervaren tekstkwaliteit van goede en minder goede teksten wordt systematisch vergeleken, zodat er een beeld ontstaat van ervaren problemen en werkbare oplossingen.
2. Expertpanel. Een panel van experts (afkomstig uit de kennisinstellingen en uit de betrokken gemeentes/UWV) beoordeelt een subset van 10 teksten (5 goede en 5 minder goede), waaronder de 6 die ook in het gebruikersonderzoek op hun effectiviteit zijn getoetst. De experts beoordelen de teksten en wijzen tekstelementen aan die naar hun oordeel begrijpelijkheid, toepasbaarheid en overtuigingskracht positief of negatief beïnvloeden.
3. Leesbaarheidsanalyse. De hele verzameling van 20-40 teksten wordt geanalyseerd met de LeesbaarheidIndex voor Nederlandse Teksten LINT. Uit de analyse komt naar voren welke tekstelementen de begrijpelijkheid van de teksten beïnvloeden. De teksten worden gerangschikt op leesbaarheidsniveau. Daarnaast wordt de set goede teksten systematisch vergeleken met de set minder goede teksten. Hierdoor ontstaat zicht op problemen en oplossingen.

Om de effecten op het verbeteren van de begrijpelijkheid, toepasbaarheid en overtuigingskracht van interventies te kunnen onderzoeken, worden de bevindingen van de hiervoor genoemde onderzoeken met elkaar gecombineerd. Daarmee kan een met gebruikersonderzoek en expertoordelen gevalideerde uitspraak worden gedaan over de effectiviteit van de onderzochte begrijpelijke en minder begrijpelijke overheidscommunicatie.

2. Zelforganiserende burgers/burgers die initiatieven nemen

Samenvatting knelpunten

Mensen geven aan dat zij in geval van inspraak en participatie onvoldoende gehoord en betrokken worden bij keuzes over zaken die hen raken, dat de lokale participatiemogelijkheden te beperkt zijn en dat burgerinitiatieven onvoldoende worden ondersteund. Aan het organiseren van kleine evenementen zijn te hoge drempels en kosten verbonden. Ambtenaren beschikken niet altijd over de benodigde kennis en vaardigheden om lokale participatiemogelijkheden en burgerinitiatieven goed te faciliteren. Er bestaat veel behoefte aan kennisoverdracht, praktische handelingsperspectieven en ondersteuning.

➤ **Inventarisatie knelpunten en verbetervoorstellen regeldruk kleine evenementen**

De belemmeringen die burgers bij het organiseren van kleine evenementen ervaren zijn in het afgelopen half jaar door Sira consulting BV, de provincie Limburg, de Limburgse gemeenten en de lokale verenigingen in deze gemeenten in kaart gebracht. In dit onderzoek is aan meer dan 25 ervaringsdeskundigen gevraagd naar hun ervaringen met het organiseren van kleine evenementen. De geïnterviewde knelpunten zijn vervolgens voorgelegd aan de provincie Limburg en aan een groot aantal Limburgse gemeenten. Met behulp van de klantreismethodiek (zie pagina 1 van deze bijlage) zijn mogelijke verbeteringen in kaart gebracht. De resultaten kunnen als voorbeeld dienen voor andere provincies en gemeenten die de ervaren regeldruk rondom het organiseren van kleine evenementen willen verminderen. Samen met de provincie Limburg onderzoeken wij hoe de gerealiseerde inzichten en verbeteringen ook landelijk kunnen worden geïmplementeerd.

➤ **Ontwikkeling handreiking burgertoppen**

Burgertoppen worden zowel vanuit de samenleving als vanuit de (lokale) overheid georganiseerd om actuele maatschappelijke vraagstukken te bespreken en tot gezamenlijke oplossingen te komen. In beide gevallen geldt dat er volop wordt geworsteld met zaken als de diversiteit van de deelnemers, welke werkvormen het meest effectief zijn en de rol die burgers en (lokale) overheid spelen in de uitvoering van de resultaten. De recent gepubliceerde "Handreiking burgertoppen voor gemeenten" is gebaseerd op de studie van 13 burgertoppen in Nederland en het raadplegen van 6 ervaringsdeskundigen. De handreiking bevat handige tips voor burgers die zelf een burgertop willen organiseren en een stappenplan voor de fases die je moet doorlopen in de voorbereiding, de uitvoer en het vervolgtraject van een burgertop. De Handreiking burgertoppen voor gemeenten is een uitgave het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de beroeps- en belangenverenigingen van raadsleden, wethouders, burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het toepassen van de handreiking wordt gestimuleerd en ondersteund vanuit het Actieprogramma versterking lokale democratie van het ministerie van BZK.

➤ **Pioniertraject inspraak controversiële besluiten**

Dit najaar wordt in samenwerking met de gemeenten Amsterdam, Enschede en Oldenzaal geëxperimenteerd om inspraaktrajecten rondom controversiële besluiten, zoals de plaatsing van windmolens en zonneparken en de opvang van daklozen en asielzoekers beter te laten verlopen. In samenwerking met de Universiteit van Amsterdam wordt aan de betrokken publieke professionals extra ondersteuning geboden bij de inrichting en evaluatie van hun inspraaktrajecten. De experimenten worden voor het einde van het jaar afgerond.

➤ **Instrumenten voor verbetering van inspraak- en participatietrajecten**

Gebruikmakend van een inventarisatie van de door burgers ervaren knelpunten en onderzoek naar succesvolle en minder geslaagde inspraak- en participatietrajecten, wordt in samenwerking met o.a. de Universiteit Leiden en de Universiteit van Amsterdam een handreiking ontwikkeld

die ambtenaren kunnen gebruiken om inspraak- en participatietrajecten beter te laten verlopen. Deze handreiking wordt deze zomer gepubliceerd en landelijk verspreid.

3. Jongeren

Samenvatting knelpunten

- Jongeren (in het bijzonder kwetsbare jongeren) die de leeftijd van 18-jaar bereiken zijn zich niet altijd bewust van de informatieverplichtingen aan de overheid die vanaf dat moment gelden en komen langdurig in de problemen terecht.
- Jongeren met een hulpvraag geven aan geen gehoor te vinden bij de overheid terwijl de overheid verschillende voorzieningen voor jongeren met een hulpvraag biedt. Deze instanties weten de doelgroep vaak niet te bereiken waardoor problemen pas in een (te) laat stadium zichtbaar worden en 'zware' hulpverlening nodig is, die had kunnen worden voorkomen door in een eerder stadium hulp te bieden.

Klantreis 18-jaar

Het ministerie van BZK voert in samenwerking met het interdepartementale programma "Mens Centraal" in 2019 een klantreis 18-jarigen uit. Samen met jongeren, jongerenorganisaties, de betrokken overheidsorganisaties en een aantal best practices worden knelpunten en kansen geïnventariseerd en gevisualiseerd. De effecten van de geïnventariseerde verbeteringen worden dit najaar in samenwerking met de betrokken jongerenorganisaties getoetst. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van de door de WRR ontwikkelde doenvermogenstoets (zie pagina 2).

Betere bereikbaarheid voor jongeren met een hulpvraag

In samenwerking met 3 pilotgemeenten (Haarlem, Den Haag en Amsterdam) wordt onderzocht welke route jongeren met een hulpvraag afleggen. Uit onderzoek blijkt dat jongeren vaak pas in een (te) laat stadium hulp vragen en krijgen. Er is dan 'zware' hulpverlening nodig, terwijl dit voorkomen had kunnen worden door in een eerder stadium hulp te bieden. Het gaat dan bijvoorbeeld om jongeren met schulden (Den Haag Schuldenlab en Haarlem New Future traject) een cannabisverslaving of agressie-gerelateerde problematiek. In ieder van de 3 pilotgemeenten worden jongeren met verschillende hulpvragen geïnterviewd. In aanvulling hierop wordt in elk van de pilotgemeenten een klantreis 'jongeren met een hulpvraag' uitgevoerd. De resultaten van deze trajecten worden in samenwerking met o.a. de Hoge School Utrecht in kaart gebracht.

SPOOR	ACTIE	BEGIN	EIND
1. Toegankelijke en Begrijpelijke overheid	Toegankelijke Overheid		
	- Inventariseren belemmeringen voor het leveren van maatwerk in geval van complexe problemen of multi-problematiek of door de digitalisering van de overheidsdienstverlening.	Q3 2018	Q4 2019
	- Het oplossen van belangrijke knelpunten voor burgers bij 10 levensgebeurtenissen.	Q2 2018	Q2 2019
	- Het samenbrengen van voorzieningen op één platform zodat laaggeletterden en minder digivaardige burgers laagdrempelige toegang tot overheidsvoorzieningen kunnen verkrijgen	Q1 2019	Q4 2019
	Begrijpelijke Overheid		
	- Lancering campagne Direct Duidelijk met oproep aan overheden om zich aan te sluiten, doelstellingen voor begrijpelijk communiceren te bepalen en om de effecten in kaart te brengen.	Q3 2018	Deze campagne loopt
- Inrichting website www.directduidelijk.nl met instrumenten (checklists, best practices, praktijkvoorbeelden en tips)	Q2 2018	opgeleverd	
- Het ondersteunen van overheden om de begrijpelijkheid van hun teksten voor bepaalde doelgroepen vast te stellen en te verbeteren.	Q2 2019	Q4 2019	
- Het uitvoeren van een panelonderzoek en een quick-scan naar de begrijpelijkheid van overheidsteksten en -brieven.	Q2 2019	Q4 2019	
2. Zelforganiserende burger/Burgers die initiatieven ondernemen	- Inventarisatie belangrijkste knelpunten kleine evenementen.	Q2 2018	Q2 2019
	- Pioniertraject om inspraak rondom controversiële besluiten beter en effectiever vorm te geven.	Q2 2019	Q4 2019
	- Ontwikkeling handreiking voor ambtenaren om inspraak en participatie processen beter te laten verlopen.	Q1 2019	Q4 2019
3. Jongeren/18-jarigen	- Klantreis met verbetervoorstellen voor jongeren die, omdat zij de leeftijd van 18-jaar bereiken, voor hen nieuwe (informatie)verplichtingen t.o.v. de overheid niet nakomen.	Q3 2018	Q3 2019
	- Voorkomen van escalatie van problemen bij jongeren door in kaart brengen van preventieve mogelijkheden en het vroegtijdiger bieden van hulp.	Q1 2019	Q4 2019

Bijlage samenstelling wetenschappelijke begeleidingscommissie

Prof. mr. Ton Hol – is hoogleraar Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie, hoofd Recht, Economie, Bestuur en Organisatie van het Departement Rechtsgeleerdheid en vice-decaan van de Rechtenfaculteit van de Universiteit Utrecht. Daarnaast is hij rechter/raadsheer plaatsvervanger bij de rechtbank Noord-Holland en raadsheer plaatsvervanger bij het gerechtshof Amsterdam en Den Bosch.

Dr. Esmeralda Vergeer– Esmeralda Vergeer is onderzoeker bij de Randstedelijke Rekenkamer. Zij promoveerde in 2017 aan de Universiteit Leiden op een onderzoek naar de effecten van het programma Regeldruk Bedrijven van de afgelopen kabinetsperiodes: "Regeldruk: feit noch fictie?".

Dr. Marlies van Eck –is werkzaam bij Hooghiemstra en Partners en bij de SVB. Gefascineerd door data en algoritmen adviseert ze de IT-specialisten en data-analisten over administratief recht, gegevensbescherming en mensenrechten. Zij promoveerde aan de Tilburg Universiteit op rechtsbescherming en geautomatiseerde besluitvorming.

Prof. Wim Marneffe - is verantwoordelijk voor de onderzoeksgroep Economie en beleidsmanagement aan de universiteit van Hasselt. Hij verricht economisch onderzoek naar overheidsoptreden en doet dit aan de hand van kosten- en batenanalyses en kosteneffectiviteitsanalyses.

Prof. dr. Ted Sanders –is hoogleraar Taalbeheersing van het Nederlands aan het Departement Taal, Literatuur en Communicatie van de Geesteswetenschappen aan de Universiteit Utrecht.

Dr. Tamara Madern is lector 'Schuldpreventie en Vroegsignalering' bij Hogeschool Utrecht. In haar onderzoek richt zij zich op schuldpreventie en financieel gedrag. Naast onderzoekspublicaties schrijft zij ook handleidingen voor de praktijk en ondersteunt zij bij de doorontwikkeling van diverse trainingen en budgetcursussen.

Mr. Esmée Driessen is als onderzoeks- en onderwijsmedewerkster verbonden aan de Afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en voert een promotieonderzoek uit naar het wegnemen van (juridische) knelpunten voor burgerinitiatieven.

Prof. Kees van den Bos –is hoogleraar Sociale Psychologie en Empirische Rechtswetenschap bij de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek richt zich op de door burgers ervaren rechtvaardigheid en het sociaalpsychologische perspectief van de rechtsstaat.

Dr. Annegreet Keizer –is als onderzoeker verbonden aan het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht en werkzaam bij de WRR. Zij was daar medeverantwoordelijk voor het adviesrapport "*Weten is nog geen doen*" en de ontwikkeling van de doenvermogenstoets.

Dr. Guido Rijnja - Guido Rijnja is als coördinator algemeen communicatiebeleid werkzaam bij het ministerie van Algemene Zaken. In 2012 promoveerde hij als gedragswetenschapper op de wijze waarop ambtenaren met tegenspel en weerstand omgaan.